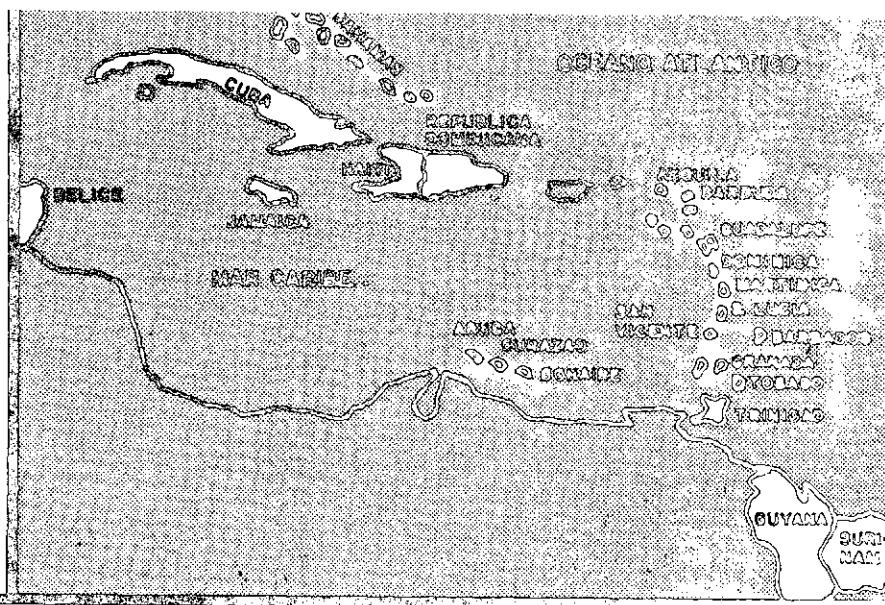


I REUNION
DE EXPERTOS
DE PLANIFICACION
DE LOS PAISES
DEL CARIBE

LA HABANA, CUBA
Enero de 1979



CDCC/PC/WP/78/2
agosto 17 de 1978

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
Oficina para el Caribe

INSTITUTO LATINOAMERICANO DE PLANIFICACION
ECONOMICA Y SOCIAL



Primera reunión de Funcionarios de Planificación
del Caribe
21-27 septiembre de 1978
La Habana, Cuba

EL PROCESO DE PLANIFICACION DE JAMAICA

Preparado por
Agencia Nacional de Planificación



NACIONES UNIDAS

COMISION ECONOMICA PARA AMERICA LATINA
OFICINA PARA EL CARIBE

EL PROCESO DE PLANIFICACION DE JAMAICA

El Contexto de la planificación en Jamaica

El proceso de planificación en Jamaica toma como punto de partida los objetivos políticos fundamentales del Gobierno en cuanto a la economía. Uno de los objetivos fundamentales que el Gobierno se ha fijado para desarrollar una economía que responda a la sociedad lo es el satisfacer las necesidades básicas de la vida de la población con respecto a alimentos, viviendas, ropa, empleo productivo, atención médica y capacitación. La posición del Gobierno es que una economía que se deja enteramente al libre juego de las fuerzas del mercado, ya sean de origen nacional o extranjero, no puede satisfacer estos objetivos. Por lo tanto, la intervención y control del estado es una necesidad ineludible. Con este fin, el Gobierno se ha comprometido a desarrollar y mantener una economía mixta. Muchas de las reformas institucionales necesarias para ello se iniciaron en el período 1972-77; y gran parte del período comprendido entre 1978 y 1983 (correspondiente al actual Plan Quinquenal de Desarrollo) se dedicará a consolidar y racionalizar estas reformas.

En la economía mixta de Jamaica, el estado domina ciertos sectores básicos como el de productos agrícolas para la exportación, los servicios públicos y el turismo; desempeña un papel importante en otros, como el comercio exterior, las finanzas y la construcción; y participa en empresas conjuntas con capital privado nacional o extranjero en otros sectores como el de la bauxita alúmina y las comunicaciones. Una amplia gama de empresas no gubernamentales (desde las muy grandes a las muy pequeñas, y de las que son exclusivamente de propiedad extranjera a las de propiedad nacional) se dedican a actividades tales como agricultura, minería, turismo, finanzas, construcción, manufactura, comercio y otros servicios. La operación

directa del Gobierno y de las empresas estatales es, por lo tanto, un medio para lograr los objetivos de desarrollo.

El otro medio es la reglamentación de la actividad no gubernamental. Esta se realiza ofreciendo incentivos adecuados mediante los cuales las empresas privadas pueden obtener ganancias razonables y legítimas al emprender actividades socialmente necesarias y convenientes; todo ello unido a un control y reglamentación apropiados para garantizar que todas las empresas (estatales y privadas) operen en aras de los intereses del pueblo y la nación como un todo.

Un factor decisivo que condiciona la efectividad del proceso de planificación de Jamaica lo es la extremada dependencia de la economía. El valor del comercio exterior representa aproximadamente del 60 al 70 por ciento del ingreso nacional cada año. Un reducido número de productos de exportación - bauxita, azúcar y sus derivados y turismo - representa el 80 por ciento de nuestras exportaciones en bienes y servicios. El 69.4 por ciento del total de las exportaciones va a los Estados Unidos, Canadá y el Reino Unido, mientras el 57.5 por ciento de nuestras importaciones proviene de países capitalistas desarrollados. Jamaica tiene muy poco control del volumen total y el valor de nuestras principales exportaciones; pero son ellas precisamente las que afectan la flexibilidad de toda la economía (la actividad del sector privado y el estatal). El país tiene poco control sobre los precios que se pagan por las importaciones. Las ventas y precios de exportación, y los precios de importación dependen mucho de la tasa de recuperación económica y de las tasas de inflación de los países capitalistas desarrollados, pero hay mucha incertidumbre aún en esos países en cuanto a cómo serán en 1978, 1979 y más adelante.

Uno de los primeros objetivos principales de la planificación tiene que ser por lo tanto, reducir la enorme

dependencia del exterior del sistema económico y garantizar una mayor autonomía económica en las relaciones económicas exteriores. El proceso de planificación está destinado a lograrlo por medio de tres estrategias principales:

- I) La estrategia de la interdependencia estructural y la auto-sustentación en la economía interna.
- II) La estrategia de la diversificación del comercio exterior y relaciones económicas con países individuales y grupos de países; y
- III) La estrategia de luchar por un Nuevo Orden Económico Internacional para todos los países en vías de desarrollo.

Un segundo factor determinante se desprende del papel y naturaleza de la actividad no gubernamental en la economía nacional. Aunque las empresas centrales y locales del gobierno y el estado representan del 50 al 60 por ciento del Producto Interno Bruto, las firmas privadas desempeñan un papel crítico en la producción de bienes y servicios y como motor del crecimiento económico. Sin embargo, estas empresas abarcan por lo menos cuatro categorías definidas a saber:

- I) El sector Privado Extranjero (capital privado extranjero en las industrias de exportación);
- II) El Gran Sector Privado (empresas privadas grandes y medianas agrícolas, manufactureras, de la construcción, bancarias, y comerciales.
- III) El Pequeño Sector Comercial (pequeñas empresas manufactureras, comerciales y otros servicios) ; y
- IV) Los pequeños agricultores y los vendedores ambulantes.

Las cuatro categorías son una colección heterogénea; algunas se diferencian más entre sí que de la actividad gubernamental. (Por ejemplo, en organización y tecnología el Gran Sector Privado tiene más en común con las compañías gubernamentales que con los pequeños tenderos, los vendedores ambulantes, etc.). Cada categoría se ve afectada por diferentes tipos de factores en lo concerniente a su salud económica y dinamismo. El Sector Privado Extranjero se ve principalmente afectado por la flexibilidad de los mercados y los precios de exportación. El comportamiento del Gran Sector Privado está condicionado principalmente por la disponibilidad de insumos importados, y el nivel de gastos del consumidor local (variables económicas), y el grado de "confianza" en el Gobierno de turno (variable política). El Pequeño Sector Comercial se ve afectado principalmente por la disponibilidad de materias primas, los mercados y los créditos al sector, y también por el estado general de la economía. La tierra, el crédito y la comercialización son las principales variables que afectan a los pequeños agricultores; mientras la situación de los vendedores ambulantes depende de la salud económica de la economía alimentaria de los pequeños agricultores.

La planificación efectiva exige una serie de medidas, coherentes y adecuadas, que estimulen, influyan y regulen toda la gama de la actividad no gubernamental. Cada una de las cuatro principales categorías necesita una serie de apoyos, incentivos y reglamentos especialmente elaborados para cada una de ellas. El segundo objetivo en importancia del proceso de planificación es el de elaborar y poner en ejecución medidas de este tipo de manera que el Gobierno pueda incrementar su capacidad de promover el crecimiento y desarrollo de la economía en formas que se correspondan con los objetivos políticos y sociales de la sociedad.

Un tercer factor limitante es el control incompleto sobre el propio sector estatal. Los gastos gubernamentales representan cerca del 50 por ciento del PIB de Jamaica y , cuando se añaden a esta cifra las actividades de las compañías estatales la tasa casi se eleva al 60 por ciento. No obstante, el aparato gubernamental se ha vuelto pesado, difícil de manejar, y está incommunicado internamente. El papel del Gobierno en la economía y en la prestación de una serie de servicios se ha acrecentado rápidamente; pero los sistemas de administración, ejecución y control no se han desarrollado parejamente. Las organizaciones gubernamentales fuera de la estructura de los servicios públicos regulares, creadas para garantizar la flexibilidad, han aumentado tanto en número y dimensiones que presentan serios problemas de monitoreo, rendición de cuentas y control. En realidad, el término "sector público" en Jamaica, igual que el término "sector privado", abarca por lo menos cuatro tipos diferentes de organizaciones, a saber:

- I) Ministerios y Departamentos del Gobierno central;
- II) Autoridades del gobierno local;
- III) Juntas estatutorias ; y
- IV) Compañías de propiedad estatal.

Cada categoría es diferente en cuanto a las disposiciones de dirección, control y rendición de cuentas. Dentro de cada categoría, las funciones de la organización específica varían según el Ministerio a que pertenecen y el trabajo que tengan que realizar; por ejemplo, las actividades del Departamento Forestal del Ministerio de Agricultura difieren de las del Departamento de Impuestos sobre la Renta del Ministerio de Finanzas y Planificación en la misma medida que los árboles se diferencian de los

contribuyentes. En general, se han descubierto serios defectos en la capacidad del aparato gubernamental de planificar, poner en ejecución y monitorear proyectos que apoyen el creciente papel económico del Gobierno; y en los sistemas de monitoreo y control de las actividades de las entidades paraestatales, lo que tiende a dar por resultado esperanzas frustradas, desmoralización, desinformación, y soluciones ad hoc.

Un tercer objetivo importante del proceso de planificación es el de instituir reformas encaminadas a mejorar la capacidad del Gobierno de administrar eficientemente el sector público, y utilizarlo como un instrumento de desarrollo y cambio. Hay que recalcar que esto no es lo mismo que un alto grado de centralización. A nivel de empresa, la participación de los trabajadores y la iniciativa de la dirección seguirán siendo principios importantes en la administración de las organizaciones paraestatales. A nivel de parroquia, municipio y comunidad, el principio de participación desde la base no sólo se mantendrá sino que también se fortalecerá más a través de organizaciones tales como los consejos comunitarios. Pero estos principios se complementará con los sistemas de control y monitoreo para asegurar una administración y rendición de cuentas públicas que respondan y que actúen como frenos inherentes para la ineficiencia, el despilfarro y la corrupción. Ni al sector público le interesa aparecer como sinónimo de estos defectos, ni al sector privado como sinónimo de acaparamiento, actividades antisindicales y otras prácticas antisociales. Se elaborarán regulaciones gubernamentales para evitar ambas cosas.

Lo anterior implica que una de las preocupaciones subyacentes relativas al proceso de planificación en Jamaica es precisamente aumentar la capacidad de planificar. Esto entraña

estrategias económicas externas e internas; medidas para desarrollar, regular y controlar la actividad productiva; así como sistemas de control y administración. Ante todo, la planificación se realiza más eficientemente cuando se convierte en un estado de ánimo entre la administración, los trabajadores, los tecnócratas, los productores y los administradores a todos los niveles y en las organizaciones tanto del sector privado como del público. Las características más importantes de la "psicología de la planificación" son las siguientes:

- I) Una conciencia de los objetivos a largo plazo para el país en su totalidad y cómo se traducen éstos en los objetivos y metas de la organización en cuestión; y
- II) Un reconocimiento de la necesidad de utilizar los recursos eficientemente y con fines determinados para la realización de los objetivos y metas.

El proceso de planificación

Dadas las incertidumbres financieras y económicas a las que está sujeto todo país dependiente como Jamaica, la factibilidad de realizar proyecciones económicas o planes financieros para cualquier período mayor de un año puede cuestionarse legítimamente. Jamaica ha tenido tres Planes de Desarrollo en su historia,¹ y en cada caso las condiciones cambiaron tan drásticamente durante el período del plan que los gastos de desarrollo y la financiación de estos programas guardaron poca similitud con lo

1. Estos fueron el Plan de desarrollo de diez años para Jamaica en 1947; Un plan nacional para Jamaica, 1957-1967; y el Plan Quinquenal de Independencia 1963-1968.

establecido en el documento original del plan. Toda vez que el grado de incertidumbre en la economía internacional a finales de la década del 70 es mucho mayor que durante las décadas del 50 y del 60, se han multiplicado las dificultades de realizar proyecciones quinquenales con un grado satisfactorio de confiabilidad.

Estos problemas no significan que deba abandonarse la planificación. Pero sí quieren decir que el contenido del Plan de Desarrollo tiene que modificarse consecuentemente y que el proceso de planificación debe concebirse como una práctica constante y no como un acontecimiento aislado. Por ejemplo, pueden prepararse proyecciones financieras y económicas para un período de tres o cinco años, sujetas a una revisión continua y que sean revisadas una vez al año como mínimo para que entren en vigor a principios del año siguiente. Al mismo tiempo, las estrategias a largo plazo permanecen relativamente constantes. Estas se guían por consideraciones de recursos humanos y naturales a largo plazo, que varían poco de un año a otro; y por los objetivos sociales y políticos del gobierno.

Debemos distinguir tres períodos fundamentales para el proceso de planificación.

Largo plazo, que consiste en un período de 20 a 25 años para estrategias de desarrollo de recursos naturales y humanos importantes. Este período toma el año 2000 como su punto de referencia.

Mediano plazo, es decir, un período de cinco años para las estrategias de crecimiento económico e inversión y programas sociales importantes. Este corresponde a los años financieros 1978-1979-1982-1983 (1ro. de abril - 31 de marzo) en el caso de programas financieros

gubernamentales y los años civiles 1978-1982 en el caso de las metas y proyecciones del sector económico.

Corto plazo, período de un año, corresponde al año financiero o civil según sea el caso, para las disposiciones presupuestarias y de la balanza de pagos.

Para el desarrollo de los recursos humanos y la conservación y desarrollo de nuestros recursos naturales. Se hace necesaria la perspectiva de planificación a largo plazo para los próximos 20 a 25 años.

Lo más probable es que en el año 2000 haya en nuestro país por lo menos 1 millón más de jamaicanos de los que lo habitan actualmente. Si las tendencias actuales continúan, el costo de la energía importada pudiera ascender a US \$3 900 millones; la tierra dedicada a la agricultura pudiera disminuir aún más, de los 1,3 millones de acres actuales a 1,0 millones; los recursos hidráulicos se habrán agotado enormemente; y la bauxita se habrá convertido en una industria moribunda. Independientemente de la orientación política e ideológica, el gobierno actual y los futuros tendrán necesariamente que asumir determinadas responsabilidades de planificar y asegurar el porvenir de las generaciones futuras y de los que heredarán a Jamaica en el siglo XXI. Hacer otra cosa no sería más que provocar el juicio severo de la historia.

El mediano plazo o período quinquenal corresponde a la duración del Plan de Desarrollo. Este contiene los programas principales para el desarrollo de los recursos naturales y humanos que el sector público planifica llevar a cabo durante ese período. El mismo también elabora la estrategia del gobierno para el crecimiento y el desarrollo económico. Esta estrategia se adopta después de consultar con las estructuras políticas no gubernamentales, discutir dentro del propio sistema gubernamental y el trabajo técnico por parte del personal de proyectos y planificación. Para

complementar las estrategias económicas nacionales o macroeconómicas estarán las estrategias económicas sectoriales, que contienen los programas gubernamentales para el desarrollo de las principales industrias de la economía, tales como agricultura, minería, manufactura, etc. Finalmente, estarán las estrategias de las relaciones económicas internacionales o exteriores que indican las principales políticas exteriores del gobierno y su relación con los planes y estrategias internas.

El período a corto plazo o de un año se relaciona con el programa real del gobierno para el año en curso. Este estará guiado por las perspectivas de planificación a largo plazo y por el Plan de Desarrollo a mediano plazo. Los instrumentos principales del programa gubernamental anual son los siguientes:

- a) El presupuesto de gastos del gobierno.
- b) El presupuesto de ingresos del gobierno, incluyendo los impuestos, los préstamos y la política fiscal.
- c) Los programas anuales de las empresas estatales.
- d) El presupuesto de divisas.
- e) El presupuesto de asignaciones de importación.
- f) Política crediticia y monetaria.
- g) Política de precios e ingresos; y
- h) Programa legislativo.

Cada uno de estos está diseñado para que sea compatible con cualquiera de los restantes. En su conjunto, los mismos formarán un paquete coherente de proyectos, programas y políticas consecuente con las estrategias y los objetivos a largo plazo del gobierno. El ciclo anual proporciona un marco conveniente dentro del cual pueden evaluarse las actuaciones pasadas e incorporarse las nuevas condiciones a las disposiciones para el año siguiente.

El proceso de planificación encontrará su expresión, en términos de documentación, en la forma establecida a continuación:

Esquema del proceso de planificación en Jamaica.

Documento	Responsabilidad	Frecuencia/Fecha.
I. Plan quinquenal de desarrollo. 1978-1983		
<u>Documento del plan principal</u>	Organismo de Planificación Nacional.	Cada 5 años
Este es un documento relativamente corto y conciso que traza los principales objetivos y estrategias para el desarrollo de los recursos humanos, la macroeconomía, los principales sectores económicos y sociales y la política económica exterior a seguir durante el quinquenio.		
II. Plan quinquenal de desarrollo. 1978-1983.		
<u>Plan Físico Nacional</u>	Departamento de Planificación Urbana, en colaboración con el Organismo de Planificación Nacional.	Cada 5 años

III. Plan quinquenal
de desarrollo.
1978-1983.

<u>Planes Sectoriales</u>	Ministerios y	Cada 5 años, con
Agricultura,	organismos	revisión y
recursos forestales	pertinentes en	monitoreo anual.
y pesca (incluida la	colaboración con	
reforma agraria)	el Organismo de	
Industria	Planificación	
manufacturera,	Nacional.	
industria minera		
y de la bauxita,		
turismo.		
Infraestructura		
(incluidos los		
servicios públicos,		
transporte, caminos		
y obras.		
Energía		
Vivienda		
Educación y capacitación.		
Salud (incluida la		
nutrición).		
Juventud, deportes y		
desarrollo de la		
comunidad.		
La mujer, la familia		
y el cuidado de los		
niños.		
Seguridad social y		
defensa social.		
Cultura, comunicaciones		
y movilización.		
Ciencia y técnica .		

IV. Plan de desarrollo
quinquenal.
1978-1983.

Apéndice del plan
anual.

1. Revisión macroeconómica	Organismo de Planificación Nacional/ División del presupuesto, Ministerio de Finanzas/ Banco de de Jamaica.	Noviembre de cada año.
2. Memorandum del presupuesto y Programa de inversiones públicas.	Organismo de Planificación Nacional.	Marzo-abril de cada año
3. Inventario de proyectos, inventario de asistencia técnica, inventario de líneas de crédito.	División de proyectos. Ministerio de Finanzas / Organismo de Planificación Nacional/ Administración del comercio.	Junio 1978, y octubre en los los años siguientes.
4. Encuesta económica y social/ Revisión del plan.	Organismo de Planificación Nacional	Marzo/abril de cada año

V. Informes complementarios

1. Informe del Banco de Jamaica.	Banco de Jamaica.	Mensual
2. Informes del Departamento de Estadísticas.	Departamento de Estadísticas	Regularmente de acuerdo su publicación.

Los objetivos generales del proceso de planificación son desarrollar y mantener:

Una dirección clara en los objetivos de desarrollo; fundamentales.

La firmeza de propósito en la consecución de los objetivos fundamentales;

La movilización de recursos para el desarrollo, especialmente recursos de planificación y ejecución;

La economía en el empleo de recursos;

El monitoreo y mejoramiento continuo en la ejecución;

La flexibilidad para el reajuste en respuesta a los cambios adversos inesperados; y

La flexibilidad de la iniciativa y reacción para obtener provecho de las situaciones nuevas e imprevistas.

El sistema requerirá mejoras considerables a medida que el proceso se desarrolló, pero el gobierno considera que el marco trazado representa un método apropiado para las condiciones propias de Jamaica.

